

TRAVAIL
ET EMPLOI

Travail et Emploi

148 | octobre-décembre 2016
Varia

Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ?

Chronique de deux domaines séparés en France (1810-1917)

Healthiness Outside and Hygiene/Safety Inside. A Blind Spot in Public Policy in France Since the Years 1810 to 1917?

Vincent Viet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemploi/7299>

DOI : 10.4000/travailemploi.7299

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2016

Pagination : 81-101

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Vincent Viet, « Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ? », *Travail et Emploi* [En ligne], 148 | octobre-décembre 2016, mis en ligne le 11 juillet 2019, consulté le 06 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemploi/7299> ; DOI : 10.4000/travailemploi.7299

Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ?

Chronique de deux domaines séparés en France (1810-1917)

*Vincent Viet**

Cet article se propose de revenir sur les conséquences d'un choix opéré par la France en 1810. À la différence de nombreuses autres puissances européennes, ce pays se saisit alors des questions de salubrité extérieure (autrement dit les nuisances et pollutions industrielles) en inventant une législation d'exception, celle des établissements insalubres, incommodes ou dangereux, qui refuse de prendre en compte les questions d'hygiène et de sécurité intérieures (les conditions sanitaires de travail au sein des entreprises). Si elle confirme ce choix, la réforme de 1917 tient également compte des avancées de la réglementation de l'hygiène et de la sécurité depuis 1893 dans les établissements de droit commun soumis au Code du travail. En résulte une dichotomie juridique entre une réglementation d'exception concernant les nuisances extérieures des établissements classés (relevant du droit et du pouvoir administratifs), et une réglementation de droit commun sur l'hygiène et la sécurité du personnel de ces mêmes établissements, qui relève du Code du travail (droit social privé). En termes d'accidents et de conditions de travail, les conséquences jusqu'à aujourd'hui sont très lourdes sur la manière d'inspecter, de surveiller et de contrôler les établissements classés dans la mesure où elles empêchent de penser conjointement, dans leurs interactions et leurs implications sociales et sanitaires, les risques industriels et les risques professionnels.

Dans les secteurs d'activité identifiés comme polluants, la distinction entre les conditions de travail à l'intérieur des entreprises et les effets négatifs de la production sur l'environnement est devenue le pivot de mobilisations collectives (SELLERS, MELLING, 2012) dont les leviers varient considérablement d'un groupe d'intérêt à l'autre. Tandis que les salariés excipent du droit du travail pour s'opposer à l'utilisation de telle substance ou à des conditions de travail néfastes pour leur santé, les associations

* Centre de recherche médecine, sciences, santé, santé mentale, société (Cermes3) ; viet@vjf.cnrs.fr.

environnementales invoquent surtout des critères, des normes et des textes relevant de la protection de la santé publique ou de l'environnement. Les stratégies des employeurs passent, quant à elles, par des actions de lobbying, des compensations financières accordées aux plaignants, le recours à l'assurance ou au droit de la concurrence et, parfois même, par le chantage à l'emploi.

Si répandue soit-elle aujourd'hui, cette configuration n'est pourtant pas le fruit d'un processus historique universel. En effet, les ressources juridiques des principaux acteurs concernés ne se sont pas développées de manière synchrone ni dans les mêmes conditions d'un pays à l'autre. La France constitue, de ce point de vue, un cas d'école : elle a choisi dès 1810, à la différence de bien d'autres pays européens (Angleterre, Suisse, Allemagne, Autriche, Espagne, Portugal, Suède et Danemark ; NAPIAS, 1882, 1883), de séparer les questions de salubrité extérieure de celles d'hygiène et de sécurité intérieure. Plus précisément, elle a « réglé », au moment clef de son envol industriel, le problème des nuisances pour les riverains indépendamment des questions d'hygiène et de sécurité intérieures, dont la cristallisation juridique s'est opérée bien plus tard et dans une autre sphère du droit. Sans être totalement isolée¹, l'option française a perduré sous l'emprise continue d'un État central et organisateur, soucieux de conserver jusqu'à aujourd'hui ses prérogatives administratives en la matière. Comment apprécier, dans la durée, les conséquences d'une telle dissociation du droit sur la manière d'appréhender et de gérer conjointement les risques professionnels et les risques industriels ?

Cet article à thèse² se propose de montrer que la décision de 1810 a entraîné un partage très rigide, devenu effectif à partir de 1917, entre une réglementation d'exception concernant les nuisances extérieures, qui relève du droit et du pouvoir administratifs, et une réglementation de droit commun sur l'hygiène et la sécurité arrimée au droit privé du travail³. Avec de très lourdes conséquences jusqu'à aujourd'hui – l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en 2001 en est une illustration topique⁴ – sur la prévention et le traitement des accidents industriels et professionnels, dont les effets sociaux et sanitaires sur les populations au travail et à l'entour apparaissent aujourd'hui – dans un monde globalisé où chaque catastrophe industrielle a un impact sur les législations

1. Le décret fondateur du 15 octobre 1810 (dont il sera plus loin question), rendu au plus fort de l'expansion impériale française, a été appliqué de manière plus ou moins durable dans les territoires conquis : en Belgique, aux Pays-Bas et dans une partie de l'Allemagne et de l'Italie. Sur le cas belge, voir SOICHER-ROUSSELLE (1979) ; pour les autres pays, BRIMBLECOMBE, PFISTER (1990).

2. Dans la mesure où il entend montrer, sur une durée très longue (deux siècles), comment s'est juridiquement et institutionnellement affirmée une continuité historique en dépit des variations profondes de contexte. Il développe une communication orale présentée au colloque du Cermes3 (CNRS-Inserm-EHESS-Paris 5 Descartes) : "In and Out of the Workplace: The Framing of Health Issues", Paris, 21-22 mai 2015.

3. On peut du reste se demander si une telle partition entre la législation du travail interne et celle des nuisances industrielles externes aux entreprises n'a pas eu, jusqu'à fort récemment, des effets de cloisonnement sur la production historiographique française, heureusement renouvelée aujourd'hui par la globalisation des objets historiques à l'échelle mondiale.

4. D'autres exemples de catastrophe pourraient être cités, dont notamment Seveso dans la commune lombarde de Meda en juillet 1976, qui entraîna la création d'un nouveau classement européen, les établissements dits Seveso ; ou en France, depuis AZF, l'accident survenu dans l'établissement de Billy-Berclau (62) dans l'entreprise Nitrochimie.

et dispositifs nationaux – de plus en plus interdépendants. La perspective adoptée est programmatique : elle plaide, dans l'espace historiographique français, pour un rapprochement des histoires de l'État, des pollutions industrielles, du droit du travail et de la santé au travail.

La protection des établissements classés sans celle de leurs travailleurs (1810-1917)

Jusqu'en 1917, c'est-à-dire pendant plus d'un siècle, la France protège son industrie insalubre ou dangereuse sans y réglementer les conditions d'hygiène et de sécurité intérieures. Le décret pionnier du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et aux ateliers insalubres, incommodes ou dangereux, dont la portée est d'emblée nationale, n'y fait aucune allusion⁵, et l'on relève même un certain cynisme dans les rapports ayant servi de base à sa préparation. Évoquant les dangers des fabriques de céruse, celui du 26 frimaire an XII (18 décembre 1803) précise : « Heureusement que ces effets n'affectent que les ouvriers qui travaillent dans l'atelier et qu'ils sont insensibles pour toutes les autres personnes qui vivent dans le voisinage. » Le rapport de 1809, qui évoque les gaz toxiques des fabriques d'acide sulfurique, nitrique et muriatique, lui fait écho : « Aussi les ouvriers qui y travaillent seraient-ils les seuls fondés à s'en plaindre si l'habitude de les respirer ne les rendait pas pour ainsi dire insensibles à leur action⁶. » Une telle indifférence à l'égard des conditions de travail s'inscrit dans un contexte de profonde dérégulation depuis la suppression, par les lois d'Allarde et Le Chapelier de 1791, des jurandes et des corporations, et l'interdiction des communautés d'exercice collectif des professions et donc de l'association syndicale.

Le décret de 1810 intervient, en outre, au moment crucial où s'affirme la première révolution industrielle en Europe et où les textes réglementant les conditions de travail dans les différentes corporations volent littéralement en éclats (MASSARD-GUILBAUD, 2010). Sa finalité première, inspirée par le chimiste Jean-Antoine Chaptal (LE ROUX, 2011), est de protéger les intérêts des industries visées, notamment ceux de la chimie, partie prenante de la première révolution industrielle. Il s'agit certes de ménager les intérêts des riverains propriétaires en mettant à distance les entreprises polluantes des habitations, mais surtout de protéger l'activité des industriels pollueurs contre les décisions arbitraires des tribunaux civils (GUILLERME *et al.*, 2004), qui jusque-là pouvaient, sur la base des plaintes des riverains, prononcer la fermeture ou le déplacement

5. La France fait figure de précurseur en la matière. Également confronté au problème des nuisances industrielles, le Royaume-Uni attend l'année 1848 pour se doter, par le *Public Health Act*, d'une législation nationale sur le sujet. À partir des années 1860, grâce notamment aux missions effectuées par Charles de Freycinet en Angleterre, cette législation est scrutée en France. Mais il n'y a pas d'effet notable sur la situation française, puisque le législateur se refuse jusqu'en 1893 à prendre des mesures de protection valables pour tous les ouvriers, quels que soient leur âge et leur sexe, ou à entamer le monopole administratif du traitement des nuisances industrielles.

6. Cité par MAGISTRY, MAGISTRY (1923, p. 187).

des établissements concernés. Or comment y parvenir, sinon en retirant ce droit aux tribunaux civils ? Désormais, ces derniers ne peuvent plus accorder aux plaignants que des dédommagements financiers mesurés à l'aune des dégradations subies par leurs propriétés. Ce dont s'acquitteront, plus d'un siècle plus tard, les industriels pourvu qu'on les laisse travailler tranquillement en vertu du principe – non anachronique – du pollueur payeur. On assiste donc à un glissement juridictionnel majeur, de la juridiction civile vers la juridiction administrative, qui revient à confier à l'État la protection de toute une frange des établissements industriels français compris dans la nomenclature annexée au décret.

Enfin, cette réglementation revêt un caractère d'exception, même si la plupart des industries de l'époque sont alors réputées insalubres. Si elle a bien pour fondement la sécurité et la salubrité publiques, son contenu n'en déroge pas moins au droit de la propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie. Les entreprises les plus insalubres ou dangereuses sont classées, de fait, comme des établissements à part qui relèvent du droit administratif, l'autorité administrative étant seule chargée de fixer et d'interpréter la nomenclature. Le Comité consultatif des arts et manufactures (CCAM), qui instruit les avis du Conseil d'État, considère toujours depuis lors que ce qui se passe à l'intérieur des entreprises classées ne relève que de leur propriétaire, dont la liberté commerciale et industrielle se trouve de ce fait limitée.

Un tel « basculement paradigmatique de l'appréciation des nuisances » (LE ROUX, 2011) a eu deux conséquences immédiates⁷. La première est la formation d'une clôture juridique intangible : aucun droit commun du travail n'a pu, pour longtemps, émerger ou se développer dans le cadre de cette législation d'exception. Si l'option alternative de réunir d'emblée dans une seule législation des dispositions sur la salubrité intérieure et sur la salubrité extérieure avait été retenue⁸ – moyennant des règlements spéciaux concernant les industries les plus polluantes et les plus dangereuses pour la santé du personnel ouvrier – sans doute alors un droit commun du travail, affranchi des usages locaux et infléchi par la jurisprudence, aurait-il pu naître et s'épanouir. Or c'est bien en dehors des établissements les plus insalubres qu'est née et s'est développée *sui generis* la protection légale des travailleurs, premier droit du travail d'origine publique à prétention nationale et transnationale. On voit ainsi que l'exception était de nature à peser sur la définition d'une règle commune et que celle-ci a toujours dû, réciproquement, composer avec ce statut dérogoire. L'effet de clôture engendré par le décret

7. Auxquelles s'ajoute l'exception faite aux établissements de l'État, notamment ceux qui travaillent pour la Défense nationale, qui dérogent de fait au décret de 1810. La loi du 19 décembre 1917 et le décret du 24 décembre 1919 omettront de les inscrire dans la nomenclature.

8. Comme dans beaucoup d'autres pays. Par exemple, la législation belge (arrêté du 29 janvier 1863) prévoit des mesures nécessaires pour « prévenir ou atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu tant pour les ouvriers attachés à l'exploitation que pour les voisins et le public ». La loi fédérale suisse du 23 mars 1877 concernant le travail dans les fabriques envisage les « inconvénients que peuvent avoir les industries pour la santé et la vie des ouvriers ou de la population environnante ». La législation anglaise (*Factory Act* de 1878) est certainement la plus protectrice en matière d'hygiène et de sécurité (pour la législation anglaise et son application, voir McLAREN, 1983).

de 1810 doit être néanmoins relativisé, car beaucoup d'établissements et de fabrications insalubres ne figuraient pas dans la nomenclature, ou bien y sont entrés puis en sont sortis, ou bien encore poursuivaient leur activité sans autorisation, autrement dit en infraction avec un décret au demeurant dépourvu de sanction.

La seconde conséquence est d'ordre sanitaire et social : le personnel ouvrier des établissements classés a subi, au premier chef, les effets combinés de conditions de travail dégradées et des nuisances industrielles. Non seulement parce qu'il était évincé du processus de formation du droit du travail et donc confirmé dans une relation de subordination absolue à l'égard de son employeur (d'autant que les salaires étaient souvent fixés en fonction de la gravité des risques professionnels encourus). Mais aussi parce que l'habitat ouvrier s'agglomérait autour des usines insalubres dont les nuisances chassaient les propriétaires de terrains ou de biens immobiliers dégradés.

La jurisprudence administrative et judiciaire s'est, malgré tout, montrée favorable à la santé des ouvriers. Dès l'application du décret, certaines entreprises ont été classées uniquement en raison des mauvaises conditions de travail imposées aux ouvriers. Certes, cette rubrique spéciale a disparu de la nomenclature en 1838 (MAGISTRY, MAGISTRY, 1923)⁹, le motif étant jugé insuffisant ou d'une légalité douteuse, mais la santé des ouvriers au travail n'a jamais été oubliée. En effet, nombre de préfets ont prescrit des mesures de sécurité ou de santé du personnel inspirées des recommandations des conseils d'hygiène et de salubrité¹⁰. Leur succès fut mitigé dans la mesure où leur application dépendait du bon vouloir des chefs d'établissement. De plus, les arrêtés préfectoraux pouvaient, à tout moment, être annulés par le Conseil d'État si leur fondement n'était pas le décret de 1810. Quand un industriel se pourvoyait contre un arrêté préfectoral prescrivant des mesures de salubrité intérieure, le Conseil d'État se voyait en effet dans l'obligation de l'annuler. Un droit protecteur de la santé des ouvriers de ces établissements n'a donc pu se constituer au sein de cette législation d'exception qu'au cas par cas puisque les prescriptions préfectorales étaient ciblées sur chaque établissement classé, c'est-à-dire sans véritable garantie légale ni surveillance jusqu'en 1917.

En outre, la formation d'une frontière juridique n'a pas figé les critères de classement. Bien au contraire, ceux-ci se sont diversifiés grâce aux propositions conjointes des conseils d'hygiène et de salubrité et des ingénieurs des Mines ou des Ponts et Chaussées qui, chargés des enquêtes de *commodo et incommodo*¹¹, ouvertes par les

9. Dès la première classification, les entreprises fabriquant de la céruse ont ainsi été rangées dans la troisième classe qui regroupe les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police. Mais la jurisprudence du CCAM a désavoué ce classement, comme en 1875, au motif que le décret de 1810 n'avait qu'un but : « celui de protéger les intérêts des habitants qui demeurent aux environs d'une usine, et que l'on ne saurait en étendre les effets par voie d'interprétation jusqu'à assurer la protection de la santé des ouvriers » (*Rapport général sur les travaux du conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine, 1872-1877*).

10. Ils devinrent obligatoires au niveau de chaque département en 1848. Le plus actif fut celui de la Seine.

11. C'est-à-dire les enquêtes auxquelles procède, dans certains cas prévus par le décret de 1810, l'autorité administrative, et qui consistent à consulter l'opinion générale sur les avantages et les inconvénients que peuvent présenter certains travaux ou certains établissements.

demandes d'autorisation des industriels, recommandaient au préfet d'adopter des mesures de salubrité externes et parfois même internes. Au départ, seules les odeurs incommodes étaient en cause du fait, sans doute, de la prégnance de la théorie des miasmes jusqu'aux années 1880. Mais, très rapidement, d'autres motifs de classement, d'une légalité toujours douteuse, sont apparus¹² : les risques pour la sécurité (incendie ou explosion), mais aussi les risques d'effets sur les produits agricoles, de pollution des eaux, etc. Si l'on ajoute à cela la jurisprudence des tribunaux civils saisis par les plaignants riverains¹³, tendant à exiger des industriels des mesures destinées à atténuer les gênes occasionnées, force est d'admettre que l'esprit de la loi s'est laissé subvertir par un droit à la santé, dont la revendication est allée croissante tout au long du XIX^e siècle. La loi du 19 décembre 1917 tiendra compte, sous certaines conditions, de toutes les conséquences périlleuses ou fâcheuses que les industries sont susceptibles d'entraîner pour leurs voisins, l'agriculture environnante et la santé publique (par exemple, par la contamination des eaux).

Reste la question névralgique, car très controversée, de l'inspection des établissements classés, qui s'est continûment posée à raison des innombrables entorses aux arrêtés préfectoraux conditionnant les autorisations d'installation à des prescriptions techniques, quand ceux-ci n'étaient pas eux-mêmes expurgés par le CCAM. Les industriels pollueurs préféraient payer les amendes pour non-respect des prescriptions administratives plutôt que d'avoir à modifier leurs procédés de fabrication pour réduire la pollution. En outre, le CCAM, dont les membres étaient très liés à l'industrie, se gardait de préconiser des solutions techniques trop coûteuses pour les industriels en cause ou qui risquaient, en cas d'échec ou de défaillance, d'engager la responsabilité de l'État¹⁴. Aucune des parties prenantes n'avait, de toute façon, intérêt à ralentir le développement économique ; les industriels, dispensateurs courtisés de l'emploi local, ne consentaient à modifier leurs procédés de fabrication que s'ils y trouvaient un avantage financier important.

La loi fut par conséquent appliquée de manière très disparate selon les lieux, les moments et les parties en présence (les préfets et conseils de salubrité étant inégalement actifs), tout comme le fut la première loi relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers (1841). Ce défaut d'unité aurait pu se résorber si

12. Les derniers critères de classement ont tout récemment été inscrits dans le Code de l'environnement, article L.511-1 : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »

13. « Une jurisprudence constante et une doctrine à peu près unanime décident que les tribunaux, en même temps qu'ils condamnent l'industriel à des dommages-intérêts, peuvent lui imposer l'exécution de travaux destinés à atténuer, ou, si possible, à faire disparaître la cause elle-même du dommage, sous cette seule réserve que les travaux ainsi ordonnés ne seront pas *en opposition avec ceux prescrits par l'autorité administrative* » (MAGISTRY, MAGISTRY, 1923, p. 218 et 219).

14. L'Inspection du travail aura, à la fin du XIX^e siècle, la même attitude s'agissant des mises en demeure qu'elle adressera aux industriels pour qu'ils se conforment à la réglementation sur l'hygiène et la sécurité, se gardant de préconiser tel ou tel dispositif de protection qu'elle estimait être du ressort des associations d'industriels.

le législateur avait décidé de créer, à partir des deux inspections impliquées alors dans l'hygiène et la sécurité¹⁵, une inspection nationale chargée de surveiller *a posteriori* l'application des prescriptions préfectorales. Organisé et fermement dirigé, comme devait l'être l'Inspection du travail à partir des années 1890, un corps de contrôle aurait permis de recenser les établissements insalubres – opération qui n'eut jamais lieu jusqu'aux années 1970 –, de comparer les situations locales et de soumettre les installations classées à un traitement équivalent (inspecter, c'est en effet comparer et transposer pour uniformiser dans l'intérêt général de la loi), quelles que soient la nature de leur activité et leur taille. Il aurait vraisemblablement suscité, par ses observations, une réflexion de fond sur les relations complexes entre les nuisances industrielles et les conditions de travail des ouvriers employés dans les installations classées.

Or rien de tel ne s'est produit : une inspection s'est bien constituée dans certains départements, mais par intermittence et elle fut forcément tributaire du jeu des influences locales. Le département de la Seine fait figure d'exception : un corps spécial d'inspecteurs nommés sur concours et présentant des compétences techniques et scientifiques, réputées solides, a pu s'y constituer (MASSARD-GUILBAUD, 2010). Ailleurs, l'inspection a été confiée, le plus souvent, à des non-spécialistes (maires, gardes champêtres, commissaires de police, etc.). Portés à demander l'autorisation des entrepreneurs pour visiter leur établissement, ils étaient dépourvus des principaux attributs dévolus d'ordinaire aux corps d'inspection : pas de mises en demeure, pas de procès-verbaux en cas d'infraction, pas de délit d'entrave. Les pouvoirs publics se sont donc bien gardés d'organiser une inspection nationale, affranchie de la tutelle des notables, face à des industriels qui, à partir des années 1860-1870, pouvaient toujours se retrancher derrière l'expertise technique de sociétés privées ayant leurs propres ingénieurs-inspecteurs.

Une alternative déçue : le moment Freycinet-Chevreul (années 1860)

Une alternative à ce régime d'exception était-elle possible ? Le « moment » Freycinet-Chevreul, qui coïncide avec les années 1860, suggère qu'une autre voie, conforme au libéralisme industriel de l'époque, était envisagée pour concilier la législation de 1810 avec la première mouture de la protection légale des travailleurs : la loi du 22 mars 1841. Polytechnicien et ingénieur des Mines, Charles de Freycinet effectue – à la demande du ministre du Commerce (en fait, du CCAM présidé par le chimiste Michel-Eugène Chevreul¹⁶) – plusieurs missions en Europe occidentale entre 1862

15. La surveillance des mines, des sources d'eaux minérales, des chemins de fer, des machines à vapeur ou des usines métallurgiques incombait aux ingénieurs des Mines ; celle des cours d'eaux aux ingénieurs des Ponts et Chaussées.

16. Le CCAM comprend alors : Michel-Eugène Chevreul, le juriconsulte Jean-Baptiste Duvergier, les chimistes Antoine-Jérôme Balard et Henri Sainte-Claire Deville, des ingénieurs comme Charles Combes et Louis Le Chatelier.

et 1869, et tout particulièrement en Angleterre où il séjourne à deux reprises. Il s'y enquiert ou bien des procédés mis en œuvre pour assainir les fabriques et les centres populeux, ou bien de la protection légale des enfants dans les manufactures, comme en juin 1867 au Royaume-Uni. Les lettres de mission rédigées par M.-E. Chevreul à l'intention de C. de Freycinet¹⁷ et les rapports rédigés à l'issue des enquêtes témoignent du souci de relier la protection des éléments les plus faibles de l'industrie aux questions de salubrité extérieure, la connexion entre les deux faisant défaut depuis la promulgation de la loi timorée du 22 mars 1841 dont l'application est des plus chaotiques¹⁸. En effet, d'une part, celle-ci ne concerne que les enfants de 8 à 16 ans employés dans les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou à feu continu, et dans leurs dépendances, ou dans toute fabrique occupant plus de vingt ouvriers réunis en atelier. Ce qui laisse fâcheusement de côté les filles mineures de 16 à 21 ans, mais aussi les femmes et les hommes adultes dont les tâches s'articulent fréquemment avec celles des enfants. D'autre part, la loi comporte un vice majeur en prévoyant, dans son article 7, que des règlements d'administration publique (RAP) « *pourront* » (mais non pas « *devront* ») étendre ses dispositions à d'autres établissements : ils pourront ainsi « *déterminer les fabriques où, pour cause de danger ou d'insalubrité, les enfants au-dessous de 16 ans ne pourront point être employés* » et, enfin, « *interdire aux enfants, dans les ateliers où ils sont admis, certains genres de travaux dangereux ou nuisibles* ». Certes, son article 8, alinéa 5, dispose de manière également extensive, que « *des RAP devront assurer les conditions de salubrité et de sûreté nécessaires à la vie et à la santé des enfants* ». Mais C. de Freycinet analyse fort bien les conséquences de la frilosité de l'article précédent :

« L'administration n'étant pas obligée de prendre des RAP pour les objets prévus à l'article 7, les autorisations ou les défenses portées à cet article n'ont par elles-mêmes aucune valeur légale et n'en peuvent acquérir que du jour où de tels règlements ont effectivement été rendus. Or jusqu'à ce jour [1868], aucune règle de ce genre n'est intervenue. Donc l'article 7 est, au point de vue des droits et des devoirs des intéressés, comme nul et non avenu. »

(AN F12/4706 : Freycinet [de] C., « Commentaire de la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers », 21 juillet 1869)

L'ingénieur des Mines rentre donc en France avec une moisson d'observations qu'il réunit dans des rapports de mission. Il en fait la synthèse dans son vaste *Traité d'assainissement industriel*, publié en 1870 « par ordre de son Excellence, Monsieur le Ministre de l'Agriculture et du Commerce ». Il y administre la preuve, planches à

17. Fonds Freycinet déposé à l'École polytechnique.

18. « L'application de la loi a été en effet si imparfaite, les affaires déferées aux magistrats ont si rarement dépassé l'enceinte de la justice de paix qu'il était absolument impossible de trouver dans les décisions rendues les éléments d'une véritable jurisprudence. » Cf. AN F12/4706 : Freycinet (de) C., « Commentaire de la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers », 21 juillet 1869. L'auteur du rapport y cite les motifs du projet de révision de la loi par la Chambre des pairs, à la veille de la révolution de 1848.

l'appui, qu'il existe, pour la plupart des industries polluantes de l'époque, des procédés techniques fiables capables de limiter ou d'annihiler les effets de la pollution. Mais surtout, C. de Freycinet revient avec un modèle d'action qui, fondé sur l'exemplarité et l'incitation, témoigne du souci d'inventer « une combinaison administrative qui, tout en offrant à l'industrie les garanties qu'elle a droit de réclamer, [n'entraîne] pas cependant pour l'État un trop lourd sacrifice¹⁹ ». Il s'agit, sur la base de procédés ayant fait leur preuve, de démontrer aux industriels que l'assainissement de leur activité est une source de gains et de profits²⁰. C. de Freycinet affirme même que les établissements les mieux tenus sont les plus prospères :

« L'amélioration du sort des travailleurs tourne au profit de l'industrie elle-même. La raison en est simple : l'ouvrier mieux portant fait plus de travail dans le même temps, il est plus assidu, s'absente moins. [...] Bien plus, il se contente souvent d'un salaire moindre : qui ne sait, en effet, que les métiers les plus insalubres sont les plus rétribués ? »

(FREYCINET [DE], 1870, p. 5)

L'hygiène allant de pair avec la propreté, les salles sont mieux tenues, la marchandise est mieux traitée, la surveillance devient plus facile, le déchet et le gaspillage diminuent. En veut-on une preuve supplémentaire ?

« Les recherches entreprises pour protéger les travailleurs conduisent fréquemment à des perfectionnements remarquables. À côté du résultat hygiénique [...] se place [donc] un résultat financier que [l'industriel] n'attendait pas et qui est comme la récompense des efforts tentés pour obtenir le premier. »

(*Ibid.*, p. 5)

Fort logiquement, ce modèle « vertueux » inspire à C. de Freycinet une conception de l'inspection qui s'appuie sur le conseil et la persuasion. Il l'évoque dans ses *Souvenirs*, publiés en 1912, notamment lorsqu'il se remémore l'état d'esprit des industriels britanniques :

« Au lieu de ruser avec la loi, ils l'avaient appliquée largement et souvent même étaient allés au-delà de ses prescriptions. Mais comme l'esprit commercial ne perd jamais ses droits, ils se sont ingéniés à transformer en sous-produits utiles les matières qu'ils ne pouvaient plus répandre librement au-dehors. »

(FREYCINET [DE], 1912, p. 85)

Et d'ajouter, à propos de l'inspecteur, le D^r Angus Smith, qui l'avait accompagné dans ses visites :

19. Freycinet (de) C., « Commentaire de la loi du 22 mars 1841... », rapport cité.

20. Dans les années 1920, l'Union des industries métallurgiques et minières (fondée en 1901) proposera, par la voix de l'un de ses représentants les plus en vue, Jean-Marie Cavé, d'intégrer la prévention des risques professionnels, considérée à la fois comme un investissement et un coût de production, dans la gestion même des entreprises (VIET, RUFFAT, 1999).

« Par son influence personnelle il obtenait beaucoup plus que par la répression. [...] Cet heureux état d'esprit est dû à la situation élevée des inspecteurs et au sentiment de la légalité, profondément enraciné dans la population. »

(FREYCINET [DE], 1912, p. 86)

Cet épisode intronise une figure promise à un grand avenir, celle de l'ingénieur-conseil qui évalue les risques industriels et professionnels *a priori*²¹. Déjà présente au sein des Associations de propriétaires d'appareils à vapeur (Apav), elle s'affirme dorénavant auprès des associations d'industriels et de compagnies d'assurances, soucieuses de conjurer, par leurs préconisations et leurs propres inspections, l'intervention présumée inéluctable d'un État soupçonné de vouloir réprimer directement les abus (VIET, 1995). Elle recevra même, après 1945, une consécration publique puisque les caisses de la Sécurité sociale relevant de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles s'entoureront d'ingénieurs-conseils et de contrôleurs de la sécurité, dont les fonctions contrebalanceront celles réputées répressives de l'Inspection du travail. Se dessine ainsi, à l'aube de la Troisième République, un modèle managérial de régulation conjointe des risques professionnels et des risques industriels – c'est-à-dire un modèle de gestion intégrant les deux catégories de risques dans l'organisation même de la production –, dont l'exigence morale et sociale, aiguillonnée par l'intérêt économique privé, vise à prévenir l'apparition d'un modèle étatique fondé sur la contrainte et le contrôle. Grand commis de l'État, C. de Freycinet n'en reste pas moins convaincu de la nécessité d'une inspection publique, dont la compétence scientifique et l'autorité morale doivent permettre d'obtenir des industriels (en termes de prévention et d'aménagement des conditions de travail et de fabrication), bien plus que ne pourrait ni ne saurait le faire une inspection uniquement chargée de faire appliquer une réglementation répressive.

Est-ce à dire que les conditions étaient réunies à la fin des années 1860 pour qu'une jonction légale s'opère entre l'hygiène intérieure et la salubrité extérieure ? Un tournant juridique aurait pu réduire le décalage entre les deux législations de 1810 et de 1841 si des dispositions générales en matière d'hygiène et de sécurité, applicables à tous les établissements industriels (y compris insalubres ou dangereux), quels que soient l'âge et le sexe du personnel, avaient été prises, et si un organe commun de surveillance avait été créé. En l'état d'une législation protectrice qui ne concernait alors que les enfants des manufactures ou des ateliers non classés, ces deux conditions semblaient bien difficiles à réunir. Sans doute le ministre du Commerce a-t-il alors chargé C. de Freycinet de réorganiser provisoirement, à l'aide des ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées, l'Inspection du travail des enfants dans le cadre de la loi de 1841, et songé à confier la surveillance des installations classées aux ingénieurs des Mines (MASSARD-GUILBAUD, 2010). Mais, à aucun moment, l'idée n'a prévalu d'élaborer une législation unique conférant à ces deux corps la surveillance des conditions de salubrité extérieure et intérieure.

21. Sur l'évaluation des risques *a priori* et les réactions de l'Inspection du travail, voir TIANO (2003).

Pour expliquer ce rendez-vous manqué, la chute du Second Empire et l'entrée en scène politique de C. de Freycinet aux côtés des républicains peuvent, bien sûr, être invoquées. Mais une autre raison a certainement joué : le modèle Freycinet, qui s'appuyait sur l'idée que les grands industriels devaient montrer l'exemple²², était mal adapté au tissu industriel français. Ce dernier comportait en effet fort peu de grosses entreprises et la question de l'égalisation des conditions de concurrence entre grands et petits industriels s'y posait en termes aigus. Dans les établissements de grande taille, l'hygiène industrielle pouvait certes être la condition d'une gestion économique vertueuse mais, dans les plus modestes, elle pouvait constituer une entrave à l'activité elle-même. Or la loi de 1810 protégeait indifféremment petits et gros industriels.

La construction d'un référentiel concurrent : protection des travailleurs *versus* protection des établissements industriels (1874-1917)

Sous la Troisième République, le référentiel²³ de la protection légale des travailleurs, inauguré par la loi de 1841 pour les seuls enfants, se consolide et se structure. S'inspirant des législations étrangères du travail, il se développe ainsi jusqu'en 1893 et, dans un souci d'égalisation des conditions de concurrence dont l'Association internationale pour la protection des travailleurs fondée en 1901 va faire son *credo*, recherche des règles communes de protection des travailleurs. Mais cette extension de la législation du travail s'opère en dehors des installations classées, toujours régies par le décret de 1810 qui conserve son caractère d'exception.

La protection légale des travailleurs se construit d'abord autour des éléments les plus faibles de la main-d'œuvre industrielle : les enfants de 8 à 16 ans. Elle s'étend ensuite en 1874 aux filles mineures de 16 à 21 ans, pour enfin concerner, en 1892, les femmes adultes, force de production et de reproduction (ZANCARINI-FOURNEL, 1995). À chacune de ces avancées notables, correspondent deux phénomènes majeurs inscrits dans la loi elle-même (VIET, 1994). D'une part, des prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité s'appliquant au personnel protégé par la loi y sont incluses. D'autre part, une réorganisation de l'Inspection du travail intervient : de corps endogène en 1841 (les inspections sont confiées à des notables ou à des anciens manufacturiers), elle devient corps hétérogène en 1874 (les inspecteurs divisionnaires sont alors recrutés

22. L'idée « philanthropique » que les grands industriels devaient montrer l'exemple avait certes émergé dans les débats précédant la loi de 1841, mais non sans arrière-pensées car « les grands industriels étaient [alors] armés par le cens électoral d'une influence excessive » (FREYCINET [DE], 1912, p. 88). Le patronat protestant mulhousien avait en fait réclamé cette loi, parce que les entreprises de l'Est de la France, privées de débouchés portuaires, pouvaient difficilement rivaliser avec les industriels du textile de la Seine-Inférieure, qui employaient beaucoup d'enfants en bas âge. Enfin et surtout, la loi de 1841 ne s'occupait que des enfants dont l'emploi était beaucoup moins fréquent dans les établissements classés, où les salaires étaient généralement proportionnés à la pénibilité du travail.

23. C'est-à-dire la représentation que se font les acteurs, chargés d'appliquer la loi, de la « protection » des travailleurs.

sur concours et rémunérés par l'État, tandis que leurs collègues départementaux sont nommés et rétribués par les conseils généraux) puis totalement homogène en 1892 (divisionnaires et départementaux sont désormais recrutés sur concours et rémunérés par l'État).

Cette évolution itérative (1841, 1874, 1892) et conjointe des mesures protectrices et de l'organisation du corps d'inspection conforte indéniablement celui-ci dans un rôle de protection des travailleurs les plus faibles ou totalement subordonnés à leur employeur. Relevant ainsi dès 1892 d'une organisation nationale, les inspecteurs du travail quadrillent le territoire, mission que l'inspection des établissements classés, soumise depuis l'origine au jeu des pouvoirs locaux, n'avait jamais pu remplir.

Mais surtout, dès 1874, un premier coin est enfoncé dans la législation de 1810 qui s'était abstenue de réglementer la salubrité et la sécurité intérieures dans les installations classées. Les lois de 1874 et de 1892 disposent, en effet, que le personnel protégé ne peut être employé dans les établissements insalubres ou dangereux que sous les conditions spéciales déterminées par des RAP²⁴. Autant dire que la perspective de tels règlements, dont C. de Freycinet avait à juste titre souligné en creux l'importance à propos de l'article 7 de la loi de 1841, suscite un certain émoi dans les milieux industriels quand bien même les deux lois continuent de ne pas considérer les hommes adultes comme du personnel à protéger du point de vue des conditions sanitaires. Dans la foulée, les associations d'industriels prennent leur essor avec pour objectif bien compris de rendre inutile l'intervention de l'Inspection du travail en entretenant l'illusion que leurs propres inspecteurs, tous ingénieurs de formation, obtiennent sans contrainte légale des résultats supérieurs.

La promulgation de la loi du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels parachève le processus en reconnaissant aux inspecteurs du travail un droit d'entrée et de prescription dans les installations classées. Pour la première fois depuis 1841, l'inspection peut exercer son contrôle sur *tous* les établissements, sauf familiaux²⁵. Ce pas décisif est franchi au moment même où, nous l'avons vu, l'Inspection du travail devient un corps indépendant des pouvoirs locaux, dont la mission s'exerce sur l'ensemble du territoire. Certains préfets n'hésitent donc plus à charger les inspecteurs du travail de leur département de la surveillance des installations classées. C'est donc bien sous l'égide de cette institution, et en vertu d'une loi sur l'hygiène et la sécurité intérieures, que la législation sur les installations classées est complétée, quatre-vingts ans après son acte fondateur, alors que la plupart des pays industriels avaient déjà regroupé les dispositions sur l'hygiène et la sécurité et celles concernant la salubrité extérieure.

24. Article 13 de la loi du 19 mai 1874 et article 13 de la loi du 2 novembre 1892.

25. Cette dernière restriction est d'ailleurs levée dès lors que le travail est effectué à l'aide d'une chaudière à vapeur ou d'un moteur mécanique ou que « l'industrie exercée est classée au nombre des établissements dangereux ou insalubres » (Art. 1 de la loi du 13 juin 1893).

Pourquoi ce processus s'est-il déroulé aussi tardivement en France ? La volonté était certes constante de ne pas peser sur la liberté industrielle que les chefs d'établissements classés exerçaient à l'intérieur de leur usine. Celle-ci était en effet perçue comme la contrepartie des limitations qui leur étaient imposées à l'extérieur : le législateur n'avait pas à s'interposer entre un patron et des ouvriers qui contractaient « librement ». Du reste, le CCAM s'est toujours « refusé à classer les industries en raison du danger qu'elles présentaient pour leurs ouvriers ou pour leurs clients » (MASSARD-GUILBAUD, 2010, p. 265). Mais ce retard est surtout lié à la manière dont la protection légale des travailleurs, encore tributaire de la prégnance des usages locaux²⁶, s'est construite en France : on voulait bien protéger les éléments les plus faibles de l'industrie mais certainement pas les hommes adultes, dont on considérait, à tort ou à raison, qu'ils pouvaient par l'association, c'est-à-dire par le syndicat (dont la reconnaissance légale date de 1884), obtenir sinon plus, du moins autant que le personnel déjà protégé. En outre, l'ouvrier adulte de sexe masculin était membre à part entière d'une communauté nationale qui lui reconnaissait le droit de vote, c'est-à-dire la faculté politique d'améliorer sa condition : on ne pouvait tout à la fois le protéger et tenir à son endroit un discours émancipateur (VIET, 1998). Les deux explications ci-dessus se sont en fait combinées.

Ce retard français ne doit pourtant pas occulter l'accélération des changements intervenus au cours des années 1880, qui contraste avec le cadre extrêmement restreint institué par le décret de 1810. Cet emballement a partie liée, assurément, avec l'évolution du mouvement d'hygiène industrielle en France, qui a eu les plus grandes peines à concilier les questions de salubrité extérieure et les questions d'hygiène et de sécurité intérieures, et a finalement privilégié ces dernières. Il a sans doute rencontré une difficulté chronique à opérer une synthèse entre l'étiologie des maladies professionnelles, apanage des médecins, et les techniques d'assainissement, de prévention et de sécurité, qui paraissaient relever des ingénieurs (mais que les partisans d'une inspection authentiquement ouvrière du travail revendiquaient déjà avec force). Au tournant du siècle, on assiste ainsi à un recentrage de l'hygiène industrielle sur les questions d'hygiène et de sécurité intérieures, auquel participent pleinement les inspecteurs du travail et les médecins hygiénistes, bien présents dans la « nébuleuse réformatrice » (TOPALOV, 1999). L'assainissement extérieur n'est pas complètement perdu de vue ; cependant, en l'absence de statistiques sanitaires fiables faisant le départ entre les décès d'origine professionnelle et ceux dus à d'autres causes²⁷, l'administration de la preuve est, depuis la révolution pasteurienne, plus facile à réaliser dans le cadre fermé des ateliers où se

26. Alain COTTEREAU (1987) a ainsi pu montrer qu'au moins jusqu'aux années 1860, les décisions des prud'hommes actent des sortes de législations locales du travail, parfois en dissidence avec le droit national français. Bien des signes attestent que le localisme de l'industrialisation s'est poursuivi bien au-delà.

27. Les premières tentatives de statistiques sanitaires remontent à 1885. En 1892, la nomenclature des causes de décès (27 rubriques) permet de renseigner la cause des quatre cinquièmes des décès (Martin A.-J., 1891, « Médecine et hygiène publique. Projet de loi pour la protection de la santé publique », *Recueil des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique*, pp. 424-425).

multiplient les analyses bactériologiques de l'air, des substances en suspension, des buées, des gaz et des poussières (MORICEAU, 2009).

Un deuxième facteur d'accélération est occasionné par l'évolution du paysage administratif français. Jusqu'en 1889, les principaux services d'hygiène étaient concentrés au ministère du Commerce, qui disposait de deux organes consultatifs, le CCAM (fondé en 1791) et le Comité consultatif d'hygiène publique de France (CCHPF, créé en 1848), alors que le service des établissements classés dépendait, lui, du ministère de l'Intérieur (BARGETON, ZIEGLER, 1971). Or cette année-là, un chassé-croisé lourd de conséquences se produit : les services d'hygiène du Commerce et le CCHPF sont transférés à l'Intérieur, qui se dote d'une Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, tandis que le service des établissements classés passe sous la coupe du Commerce qui conserve le CCAM. L'« équivalence prophylactique » (VIET, 2014, p. 263) induite par la révolution pasteurienne est pour une grande part à l'origine de cette réforme : elle permet désormais de combattre avec les mêmes armes (isolement, étuves, amélioration de la qualité de l'eau) les maladies dites exotiques (peste, choléra, typhus²⁸) et les pathologies infectieuses dites autochtones, c'est-à-dire endémiques. L'hygiène publique peut dès lors se recentrer sur la situation métropolitaine, ce qui donne au CCHPF les coudées franches pour faire de l'assainissement des villes, des habitations, de l'eau – mais aussi de l'industrie – ses priorités. De ce fait, une rivalité se dessine entre le CCAM, gardien des établissements classés et désormais au sein du ministère du Commerce, et le CCHPF (à l'Intérieur) qui, au nom d'une conception extensive de la santé publique, revendique, comme le fait l'un de ses représentants les plus en vue, le docteur Henri Napias, un droit de regard sur les nuisances industrielles et la salubrité intérieure dont les effets, conjugués ou non, sur la santé de la population, sont possiblement pathogènes. Le CCAM, dont les compétences scientifiques s'émoussent, sort affaibli de cette compétition. Le coup de grâce est porté par le ministre du Commerce Alexandre Millerand, qui crée en décembre 1900 auprès de son ministère une Commission d'hygiène industrielle (CHI) devant s'occuper essentiellement de salubrité et de sécurité intérieures. Ce dernier organe, qui exercera son activité jusqu'en 1976, devient l'allié objectif du CCHPF (toujours situé au ministère de l'Intérieur) face à un CCAM très lié, par sa composition, au monde industriel. Quand, enfin, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale est créé en octobre 1906, la CHI, organe consultatif d'une direction du Travail ayant pleine autorité sur l'Inspection du travail, est fort logiquement rattachée à ce ministère.

Un dernier facteur d'accélération mérite d'être évoqué. Il tient au développement des mécanismes assurantiels, à la financiarisation et à la socialisation des risques encourus par les industriels, qui se trouvent au cœur des débats des congrès internationaux sur les assurances sociales, l'hygiène industrielle et les accidents du travail au tournant des XIX^e et XX^e siècles (RASMUSSEN, 2001). D'une part, les accidents du

28. Le ministère du Commerce s'efforçait de contenir ces maladies par des mises en quarantaine dans les ports ou par des étuves désinfectantes à bord des navires.

travail deviennent un risque social majeur à la charge des employeurs : ces derniers ont bien compris la nécessité de s'assurer, même si la loi de 1898 sur la réparation des accidents du travail ne les y oblige pas. D'autre part, sur un marché de l'assurance en pleine expansion, les industriels peuvent aussi s'assurer contre les risques liés à leur activité. Or cette socialisation des risques, qui écarte le spectre des procès en responsabilité en garantissant une certaine automaticité de la réparation, exerce des effets émoullissants sur la prévention des accidents professionnels (et même industriels), même si les compagnies d'assurances privées ont désormais intérêt à intégrer celle-ci dans leur stratégie financière et commerciale (segmentation des risques et réduction des montants des primes en fonction des résultats obtenus). C'est précisément pour conjurer ce relâchement ou cette déconnexion de la réparation par rapport à la prévention, que les pouvoirs publics, aiguillonnés par la hausse du nombre des accidents déclarés et recensés²⁹, renforcent leur surveillance (*via* l'Inspection du travail) sur les conditions de travail. Il n'en demeure pas moins une séparation juridique, assurantielle et sociomédicale très marquée entre le traitement de l'accident industriel, qui peut avoir des répercussions sur l'espace et la santé publics, et l'accident du travail dont le traitement social privé est lié au contrat de droit privé (LE ROUX, 2014).

Le placage juridique et institutionnel de 1917

Dès le début du ^{xx}e siècle, le décalage se creuse sensiblement entre un droit de l'hygiène et de la sécurité dont le but affirmé est de protéger les salariés au travail dans toutes les industries, quelles que soient la taille et la nature des établissements, et une législation d'exception visant surtout à préserver les intérêts des industries les plus insalubres ou dangereuses.

En 1903, le médecin, député puis sénateur, Émile Chautemps (père de Camille³⁰) tente de le combler en proposant d'harmoniser la loi de 1893 avec celle de 1810. À ses yeux, la loi de 1893 constitue une loi répressive qui oblige l'industriel, une fois installé, à modifier son outillage et l'aménagement des locaux au risque de compromettre son activité. En outre, les décrets réglementaires rendus en application de la loi de 1893 ne peuvent pas tout prévoir, compte tenu des spécificités intrinsèques de chaque industrie, alors que la loi de 1810 permet, au contraire, de conditionner les autorisations à des prescriptions ciblées définies localement. Pour que les deux lois s'appliquent, il faudrait donc intervenir en amont de l'installation. Mais, très vite, Chautemps se heurte à l'opposition conjointe du ministère du Travail et du ministère du Commerce,

29. Dont la déclaration est devenue obligatoire, pour les accidents survenus aux enfants, filles mineures et femmes, en 1892 (loi du 2 novembre) et, pour l'ensemble du personnel ouvrier, en 1898 (loi du 9 avril).

30. Député puis sénateur radical-socialiste jusqu'en 1940, Camille Chautemps est plusieurs fois ministre et président du Conseil sous la III^e République. Ministre d'État pendant le Front populaire, il succède à Léon Blum à la tête du gouvernement en juin 1937 et démissionne peu après l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne nazie (*Anschluss*) en mars 1938.

qui craignent des heurts juridictionnels entre les tribunaux civils et administratifs, mais aussi entre les deux catégories d'inspecteurs : ceux du travail, d'une part, et ceux des établissements classés, d'autre part, dont l'hétérogénéité est devenue par contraste patente. D'autant qu'il existe déjà des chevauchements de compétences entre les deux :

« En dépit des précautions que vous prenez pour éviter le heurt des deux lois, ce heurt se produira. Il se produira d'abord entre les deux catégories d'inspecteurs, ceux chargés de surveiller l'exécution de la loi sur les établissements classés et les inspecteurs du travail à qui incombe la mission de faire respecter les conditions imposées aux industriels en vertu de la loi de 1893. Il se produira, en outre, entre les juridictions, qui seront différentes, ainsi que les pénalités, suivant que l'infraction commise aura été constatée par l'inspecteur des établissements classés ou par l'inspecteur du travail. »

(Déclaration des ministres du Commerce et du Travail au rapporteur É. Chaumets, cité par MAGISTRY, MAGISTRY, 1923, p. 191)

Une solution médiane, qui se révèle en réalité très rigide, est entérinée par la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Ces derniers y sont divisés en trois classes (article 3) qui correspondent à celles du décret de 1810 : la première regroupe les établissements devant être tenus éloignés des habitations ; la deuxième ceux dont « l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers [...] ; et la troisième ceux ne présentant pas de dangers graves et simplement soumis à des prescriptions générales d'intérêt public ». Les demandes d'autorisation pour les établissements de première et deuxième classes sont désormais subordonnées à deux types de prescriptions préfectorales : d'une part, celles, générales, qui concernent la salubrité extérieure (titre général de l'arrêté d'autorisation) ; d'autre part, celles, spéciales (titre spécial), soumises au préalable à une enquête de l'Inspection du travail, qui ne s'appliquent qu'à l'installation et à l'aménagement intérieurs des constructions. Le même titre devra contenir le rappel des conditions imposées par ailleurs en vertu de la loi de 1893 et de ses décrets réglementaires³¹.

Dans ce cadre, les inspecteurs du travail ont l'exclusivité de l'application des prescriptions des arrêtés préfectoraux concernant l'hygiène et la sécurité du personnel employé dans les établissements classés. Ils y ont plus largement en charge la surveillance des dispositions du livre II du Code du travail relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs.

31. La loi de 1917 devance de près de dix ans le contrôle *a priori* des installations dans les établissements commerciaux et industriels non classés. Ce dernier a en effet été institué par la loi du 30 juin 1928 qui oblige toute personne se proposant d'occuper du personnel dans un établissement industriel ou commercial à en faire la déclaration préalable à l'Inspection du travail, la déclaration devant être renouvelée en cas de changement d'emplacement, d'extension ou de transformation entraînant une modification dans les industries ou commerces exercés (*J.O.* du 3 juillet 1928).

Par conséquent, « les inspecteurs des établissements classés et les inspecteurs du travail auront des domaines très distincts et toute rencontre sera impossible ; aux premiers appartiendra la surveillance et l'exécution des clauses concernant les intérêts du voisinage et ceux de la santé publique, aux seconds celles de l'application des conditions protectrices du personnel. »

(Premier rapport supplémentaire du Comité de législation industrielle, 9 décembre 1909, p. 1017, cité par MAGISTRY, MAGISTRY, 1923, p. 191)

Autre conséquence, deux ordres juridiques et jurisprudentiels favorables à la santé des ouvriers des établissements classés sont désormais étroitement articulés sans pour autant se confondre : d'un côté, en amont des installations, les prescriptions préfectorales inspirées des recommandations des conseils d'hygiène et de salubrité s'apparentent à une évaluation *a priori* des risques internes et externes ; de l'autre, les prescriptions préfectorales et la législation du travail sur l'hygiène et la sécurité permettent aux inspecteurs du travail d'assurer une surveillance dans une optique non pas préventive mais répressive (*a posteriori*).

La question s'est évidemment posée de savoir si ces derniers pouvaient inspecter les établissements classés à la fois au titre de l'hygiène et de la sécurité internes *et* au titre de la salubrité extérieure. Elle a été tranchée positivement, sous réserve que l'inspecteur du travail indique dans chacun de ses procès-verbaux et pour chaque infraction la qualité en laquelle il agit. Les inspecteurs du travail vont donc disposer d'un véritable monopole sur la sécurité interne mais devront partager le contrôle des prescriptions relatives à la salubrité extérieure avec d'autres agents (vétérinaires, membres qualifiés du Conseil d'hygiène, commissaires de police, ingénieurs des Mines, etc.) dont les pouvoirs seront en tous points identiques aux leurs (droit de visite inopinée, procès-verbaux et mises en demeure).

C'est une réforme très importante dont les effets se font sentir encore aujourd'hui en termes de prévention des accidents et des maladies professionnelles, de surveillance et de contrôle des établissements classés, de diagnostic sur les causes des accidents. Au nom d'une séparation juridictionnelle très stricte, et sous prétexte d'économie budgétaire, le législateur s'est refusé à créer une inspection spécifiquement dédiée aux établissements classés et dépendant d'une autorité centrale habilitée à s'occuper, de manière préventive *et* répressive, de salubrité extérieure et de salubrité intérieure. La salubrité extérieure continue ainsi de relever du domaine de l'exception, alors que les conditions de travail intérieures ont basculé dans l'orbite du droit commun du travail.

En raison des hasards du calendrier, cette réforme qui était sur le métier depuis 1899 aboutit en 1917, c'est-à-dire au moment précis où, en raison même des circonstances de guerre qui poussent à intensifier la production, le droit du travail, et notamment les dispositions concernant l'hygiène et la sécurité, ne sont plus guère appliqués. De même, les usines d'armement, qui présentent toutes les caractéristiques propres aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, bénéficient, jusqu'à

la fin des hostilités, d'une « tolérance absolue » puis d'un régime spécial à l'intérieur d'un régime d'exception³².



Il a donc fallu plus d'un siècle pour soumettre tous les établissements industriels, classés ou non, à des prescriptions légales ou réglementaires sur l'hygiène et la sécurité intérieure. Cette avancée n'a en aucun cas remis en cause la philosophie de la législation de 1810 ni surtout l'organisation de la surveillance des nuisances industrielles. Bien plus, le placage du droit privé du travail sur le droit (public) administratif qui fait entrer les établissements classés dans le droit commun en matière d'hygiène et de sécurité intérieures, semble avoir servi d'alibi à l'augmentation considérable du nombre d'installations classées, dont la législation a de fait perdu son caractère exceptionnel : aujourd'hui, plus de 500 000 établissements sont classés.

Mais aucun enseignement n'en a été tiré pour rapprocher, articuler, voire harmoniser, les organes chargés de surveiller ces établissements à l'intérieur comme à l'extérieur. L'incompréhension reste patente entre une Inspection du travail homogène, jalouse de son identité construite à travers la protection des droits des travailleurs, et une inspection des installations classées hétérogène dont le référentiel, la culture et l'approche des risques (qui ne lui appartiennent pas en propre) relèvent d'un tout autre univers (BONNAUD, 2002, 2007).

Encore convient-il de relativiser cette opposition et cette percée du droit commun du travail : l'exception historique de la législation sur les installations classées se conjugue toujours avec la nature très particulière de certaines d'entre elles pour susciter, ici et là, des stratégies de contournement. En témoigne notamment la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, qui confie les missions d'inspection du travail dans les centrales nucléaires³³ à une nouvelle agence, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Un rapport conjoint de l'inspection générale des Affaires sociales et de l'inspection générale de l'Environnement, rédigé à la suite des accidents AZF (Toulouse) et Nitrochimie (Billy-Berclau) confirme en tout cas l'existence de la cloison étanche entre les deux corps d'inspection, dont la pérennité se nourrit des tensions constantes entre « l'emploi », les risques professionnels et les risques industriels :

32. Par le décret du 12 décembre 1915 disposant que l'administration de la Guerre a la faculté d'accorder, après une procédure d'enquête spéciale, des autorisations provisoires valables pendant toute la durée des hostilités : « Si un certain nombre d'industries et de commerces ont vu leur liberté restreinte, limitée ou même complètement entravée pendant la durée des hostilités [...], toute une partie de notre réglementation administrative s'est trouvée suspendue en fait, sinon en droit, et par une tolérance prolongée, depuis le mois d'août 1914 jusqu'en décembre 1915. C'est à la réglementation relative aux établissements industriels, dangereux, insalubres ou incommodes qu'il est fait ici allusion » (*Bulletin des usines de guerre*, 17 juillet 1916, n° 12, pp. 90-92).

33. Des inspecteurs du travail y prennent part.

- « Premier constat : les approches des deux corps d'inspection ne sont pas les mêmes :
- pour l'inspection des installations classées, le contrôle sur pièces des procédures, et les procédures elles-mêmes apparaissent l'élément le plus déterminant ; la responsabilité de l'exploitant repose sur cette approche qui par ailleurs relève d'une appréciation plus large portée par la Drire [Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement] sous l'autorité du préfet de région et par nature en lien avec le contexte économique ;
 - pour l'Inspection du travail, l'approche repose avant tout sur la réalité des conditions concrètes du travail des salariés quel que soit leur statut, ce qui englobe la totalité des intervenants extérieurs. Ainsi le contrôle apparaît au moins en pratique plus proche du travail réel que du travail prescrit et donc mieux en mesure, au moins potentiellement, d'en observer les dégradations, au-delà de ce qui peut être prévu dans le cadre des nouvelles dispositions relevant des installations classées en matière de procédures dégradées.

Ces deux approches sont encore perçues comme parallèles et peu convergentes le plus souvent.

Deuxième constat : les pratiques des deux corps d'inspection sont divergentes : les contrôles sont en règle générale inopinés pour l'Inspection du travail alors qu'habituellement ils s'effectuent sur rendez-vous pour l'inspection des installations classées. »

(CHASSINE, ROIGT, FOLLENFANT, 2007, p. 24)

Ainsi, la dichotomie française entre traitement administratif des nuisances industrielles et réglementation sur l'hygiène et la sécurité au sein des entreprises classées était en germe depuis 1810. Sa validation légale à partir de 1917, par la rencontre sans fusion de deux ordres juridiques hétérogènes et décalés, le droit (public) administratif et le droit privé du travail, a façonné et pérennisé le strabisme divergent dont souffre encore aujourd'hui l'inspection des installations classées. Non sans conséquence sur la nécessaire coordination et gestion des risques industriels et professionnels, dont le cloisonnement apparaît de plus en plus artificiel. Le moment n'est-il pas venu de convoquer de nouvelles configurations institutionnelles qui permettraient de les penser enfin conjointement, dans leurs pleines interactions et implications sociales et sanitaires ?

BIBLIOGRAPHIE

- BARGETON M., ZIEGLER A. (1971), « Historique des ministères sociaux », *Revue française des Affaires sociales*, n° 1, pp. 59-176.
- BONNAUD L. (2002), *Experts et contrôleurs d'État : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, thèse de sociologie, Cachan, École normale supérieure.
- BONNAUD L. (2007), « Histoire des inspecteurs des installations classées (1810-2006) », *Responsabilité et Environnement*, n° 46, pp. 89-94.
- BRIMBLECOMBE P., PFISTER C. (dir.) (1990), *The Silent Countdown. Essays in European Environmental History*, Berlin, New York, London, Springer.
- CHASSINE J.-P., ROIGT J., FOLLENFANT P. (2007), *Coopération entre l'inspection du travail et l'inspection des installations classées dans la prévention des risques majeurs*, Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales (RM 2007-122P) et de l'Inspection générale de l'Environnement (IGE/07/030).
- COTTEREAU A. (1987), « Justice et injustice ordinaire sur les lieux de travail d'après les audiences prud'homales (1806-1866) », *Le Mouvement social*, n° 141, pp. 25-59.
- FREYCINET (DE) C. (1870), *Traité d'assainissement industriel : comprenant la description des principaux procédés employés dans les centres manufacturiers de l'Europe occidentale pour protéger la santé publique et l'agriculture contre les effets des travaux industriels*, Paris, Dunod.
- FREYCINET (DE) C. (1912), *Souvenirs, 1848-1878*, Paris, C. Delagrave.
- GUILLERME A., LEFORT A.-C., JIGAUDON G. (2004), *Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIX^e-XX^e siècles*, Seyssel, Champ Vallon.
- LE ROUX T. (2011), *Le Laboratoire des pollutions industrielles. Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel.
- LE ROUX T. (2014), « L'émergence du risque industriel (France, Grande-Bretagne, XVIII^e-XX^e siècles). Éditorial », *Le Mouvement social*, n° 249, pp. 3-20.
- McLAREN J. P. S. (1983), "Nuisance Law and the Industrial Revolution: Some Lessons from Social History", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 3, n° 2, pp. 155-221.
- MAGISTRY L., MAGISTRY A. (1923), *Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés. Établissements dangereux, insalubres ou incommodes, réglementation, conditions d'autorisation, commentaires des articles de la loi, jurisprudence*, Paris, Siège des établissements classés de France.
- MASSARD-GUILBAUD G. (2010), *Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- MORICEAU C. (2009), *Les Douleurs de l'industrie. L'hygiénisme industriel en France, 1860-1914*, Pêris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- NAPIAS H. (1882), *Manuel d'hygiène industrielle. Comprendant la législation française et étrangère, et les prescriptions les plus habituelles des conseils d'hygiène et de salubrité relatives aux établissements insalubres, incommodes et dangereux*, Paris, G. Masson.

NAPIAS H. (1883), « L'inspection hygiénique des fabriques et ateliers », *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*, série n° 3, n° 10, pp. 412-425.

RASMUSSEN A. (2001), « L'hygiène en congrès (1852-1912) : circulation et configurations internationales », in Bourdelais P. (dir.), *Les Hygiénistes. Enjeux, modèles et pratiques (xviii^e - xx^e siècles)*, Paris, Belin, pp. 213-239.

SELLERS C., MELLING J. (dir.) (2012), *Dangerous Trade. Histories of Industrial Hazard across a Globalizing World*, Philadelphia, Temple University Press.

SOJCHER-ROUSSELLE M. (1979), *Droit de la sécurité et de la santé de l'homme au travail : essai à partir d'une analyse critique du règlement général pour la protection du travail*, Bruxelles, Bruylant.

TIANO V. (2003), *Les Inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques. Une profession sous tension*, thèse de sociologie, Université d'Aix-Marseille II.

TOPALOV C. (dir.) (1999), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales.

VIET V. (1994), *Les Voltigeurs de la République. L'inspection du Travail en France jusqu'en 1994*, Paris, CNRS éditions.

VIET V. (1995), « La course aux techniques d'hygiène et de sécurité : les premiers pas de l'inspection du travail », in Cohen Y., Baudouï R. (dir.), *Les Chantiers de la paix sociale, 1900-1940*, Fontenay-Saint-Cloud, ENS éditions, pp. 77-103.

VIET V. (1998), « Entre protection légale et droit collectif : la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels », in Le Crom J.-P. (dir.), *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, Paris, Éditions de l'Atelier-Éditions ouvrières.

VIET V. (2014), « L'hygiène en l'État. La collection numérique des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France (1872-1910) », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, pp. 257-273.

VIET V., RUFFAT M. (1999), *Le Choix de la prévention (1874-1997)*, Paris, Économica.

ZANCARINI-FOURNEL M. (1995), « Archéologie de la loi de 1892 en France », in Auslander L., Zancarini-Fournel M. (dir.), *Différence des sexes et protection sociale, xix^e-xx^e siècles*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes, pp. 5-15.